



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Deficyt demokracji w Unii Europejskiej? : instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej

**Author:** Tomasz Kubin

**Citation style:** Kubin Tomasz. (2009). Deficyt demokracji w Unii Europejskiej? : instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej. "Studia Europejskie - Studies in European Affairs" (2009, nr 4, s. 59-78).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, remiksowanie, rozprowadzanie, przedstawienie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych. Warunek ten nie obejmuje jednak utworów zależnych (mogą zostać objęte inną licencją).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

*Tomasz Kubin\**

## **„Deficyt demokracji” w Unii Europejskiej?**

### **Instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej**

Wiele bardzo ważnych dla integracji europejskiej wydarzeń z ostatniej dekady XX i pierwszej XXI w. spowodowało, że szczególnego znaczenia nabrało zagadnienie, w jakim stopniu stanowisko opinii publicznej w państwach Unii Europejskiej brane jest pod uwagę przez rządzących przy podejmowaniu decyzji mających zasadniczy wpływ na charakter tego procesu. Wydarzenia, które były przyczyną zwrócenia baczniejszej uwagi na stanowisko opinii publicznej wobec integracji zarówno w ogóle, jak i w stosunku do poszczególnych podejmowanych w jego ramach działań i decyzji, to przede wszystkim problemy z ratyfikacją kolejnych traktatów stanowiących podstawy funkcjonowania UE. Chodzi o zakończone niepowodzeniem referendum dotyczące Traktatu o Unii Europejskiej w Danii w 1992 r. (został przyjęty dopiero po drugim referendum, w roku 1993), fakt, że ten sam traktat we Francji zaakceptowany został bardzo niewielką większością głosów (51,05 proc.<sup>1</sup>), odrzucenie przez Irlandczyków w referendum w 2001 r. Traktatu z Nicei (dopiero drugie referendum w tej sprawie, w 2002 r., zakończyło się powodzeniem), fiasko ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w 2005 r. (po negatywnych wynikach referendów we Francji i w Holandii w 2005 r.) i wreszcie problemy z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego, ponownie spowodowane negatywnym wynikiem referendum w Irlandii w 2008 r. Innym zagadnieniem wzbudzającym liczne

---

\* Dr **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

<sup>1</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002, s. 26.

kontrowersje i sprzeciw dużej części społeczeństw w państwach UE były rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Wymienione wydarzenia stanowiły jedną z głównych przyczyn coraz częstszego mówienia i pisania o zjawisku tzw. deficytu demokracji w UE. Inną przyczyną było to, że – jak pisze np. J.A. Caporaso – choć charakter Wspólnot Europejskich od początku był niezbyt demokratyczny, przez długi okres kwestia ta nie stanowiła zbyt istotnego problemu. Wspólnoty miały stosunkowo ograniczone znaczenie i nie były postrzegane jako bardzo ważne, a większość decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym wymagała jedności. Wraz z rozwojem procesu integracji oraz stopniowym odchodzeniem od jednomyślnego podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w kolejnych dziedzinach znaczenie demokratycznej odpowiedzialności rosło.<sup>2</sup> Trzeci powód wzrostu zainteresowania „deficytem demokracji” w UE to charakter systemu instytucjonalnego WE (UE), wyraźnie odmienny od tego, z czym mamy do czynienia we współczesnych państwach demokratycznych. W efekcie mniej więcej od początku lat 90. XX w.<sup>3</sup> coraz częściej interesujący nas problem zaczął być podnoszony w literaturze przedmiotu i wypowiedziach polityków.

Teoretyczne aspekty zagadnienia „deficytu demokracji” oraz przejawy tego zjawiska w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego WE (UE) zostały przedstawione w dwóch artykułach opublikowanych w „Studiach Europejskich” w 2007 r.<sup>4</sup> Tekst niniejszy jest próbą ich dopełnienia przez przedstawienie w świetle badań opinii publicznej postrzegania instytucji UE przez mieszkańców państw członkowskich i ich oceny własnego wpływu na funkcjonowanie Unii. Poglądy te zostaną porównane z opiniami dotyczącymi funkcjonowania krajowych instytucji w państwach UE, co pozwoli zaobserwować, czy i ewentualnie w jakim stopniu występują różnice w ocenach instytucji wspólnotowych i krajowych. Jak wskazano we wspomnianych dwóch wcześniejszych artykułach, zagadnienie „deficytu demokracji” jest bardzo złożone i wielowymiarowe. Szereg obowiązujących rozwiązań w systemie instytucjonalnym UE jest odmiennych od te-

---

<sup>2</sup> J.A. Caporaso, *The European Union. dilemmas of regional integration*, Washington 2000, s. 54.

<sup>3</sup> N. Nugent, *The government and politics of the European Community*, Basingstoke – London 1994, s. 165.

<sup>4</sup> T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część I: aspekty teoretyczne*, „Studia Europejskie” nr 1(41)/2007, s. 9–30 oraz T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część II: aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 2(42)/2007, s. 9–32.

go, z czym mamy do czynienia w państwach członkowskich, to nie ulega wątpliwości. Celem niniejszego artykułu jest natomiast podjęcie próby zweryfikowania, czy i w jakim stopniu coraz częściej podnoszony w literaturze przedmiotu problem „deficytu demokracji” w UE jest odczuwany przez mieszkańców jej państw członkowskich. Oczywiście autor ma świadomość, że wykorzystane w opracowaniu wyniki badań mogą tylko w pewnym stopniu stanowić podstawę formułowania sądów o tym, czy opinia publiczna w państwach UE rzeczywiście podziela pogląd, że w UE mamy do czynienia z „deficytem demokracji”. Wydaje się jednak, że wyniki te przynajmniej w jakiejś mierze mogą być pomocne w przybliżeniu zagadnienia „deficytu demokracji” w UE.

Weryfikację opinii o „deficycie demokracji” w Unii Europejskiej warto rozpocząć od kwestii ogólniejszej, a mianowicie od przedstawienia opinii mieszkańców państw członkowskich dotyczących generalnie postrzegania przez nich przynależności do UE. Bowiem nawet negatywna ocena jakichś szczególnych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej powinna być skonfrontowana z generalnymi ocenami członkostwa danego państwa. Tabela 1. zawiera wyniki badania przeprowadzonego jesienią 2008 r.

Podane wyniki wskazują, że generalnie postrzeganie członkostwa danego państwa w UE jest pozytywne. Nie ma ani jednego kraju, w którym większość stanowiłyby osoby uważające, że przynależność ich państwa do UE jest czymś złym. Najmniejsza przewaga opinii pozytywnych nad negatywnymi wystąpiła w przypadku Wielkiej Brytanii i wynosiła 2 punkty procentowe. Warto zwrócić jednak uwagę na relatywnie duży odsetek osób postrzegających członkostwo swego kraju w UE obojętnie i udzielających odpowiedzi, że nie jest ani dobre, ani złe. Wahał się on od 12% w Holandii do 49% na Łotwie. W efekcie, w dziesięciu państwach odpowiedzi, że przynależność do UE jest zła lub też ani dobra, ani zła, przeważały nad odpowiedziami wyrażającymi pogląd, że jest dobra.

Także wśród odpowiedzi na pytanie dotyczące korzyści z członkostwa danego państwa w UE zdecydowanie dominują poglądy, według których na wstąpieniu do UE poszczególne kraje zyskały. Tylko Cypryjczycy, Węgrzy i Brytyjczycy wyrażali opinie odmienne. Godne uwagi jest także to, że przysparzający UE kłopotów w związku z ratyfikacją traktatów z Nicei i Lizbońskiego Irlandczycy są jednym z narodów, które najlepiej oceniają swoje członkostwo w UE i uważają je za korzystne dla kraju.

Obok poglądów na to, czy członkostwo w UE jest dla danego państwa dobre czy złe i czy przynosi mu korzyści, innym czynnikiem mającym wpływ na nastawienie do Unii i bardziej szczegółową ocenę jej funkcjonowania jest ogólne wrażenie, jakie wywołuje ona w krajach członkowskich. Dane te (z jesieni 2008 r.) zawarto w tabeli 2.

**Tabela 1. Postrzeganie członkostwa danego państwa w UE**

Państwo/ /grupa państw	Mówiąc ogólnie, członkostwo Twojego kraju w UE jest... (w %)				Biorąc wszystko pod uwagę, Twój kraj na członkostwie w UE... (w %)		
	dobrze	złe	ani dobrze, ani złe	nie wiem	zyskał	nie zyskał	nie wiem
Belgia	65	12	22	1	68	28	4
Bułgaria	48	7	37	8	43	27	30
Czechy	46	12	40	2	62	29	9
Dania	64	16	19	1	76	18	6
Niemcy	64	11	22	3	58	33	9
Estonia	61	6	32	1	78	16	6
Grecja	45	12	43	0	70	27	3
Hiszpania	62	11	17	10	63	22	15
Francja	49	21	27	3	51	38	11
Irlandia	67	9	18	6	79	11	10
Włochy	40	15	37	8	41	38	21
Cypr	40	21	37	2	43	46	11
Łotwa	27	21	49	3	48	43	9
Litwa	55	10	29	6	69	16	15
Luksemburg	71	10	17	2	68	23	9
Węgry	31	21	45	3	39	51	10
Malta	46	14	36	4	60	24	16
Holandia	80	7	12	1	76	19	5
Austria	39	21	38	2	47	42	11
Polska	65	7	25	3	73	15	12
Portugalia	50	17	24	9	60	24	16
Rumunia	66	7	22	5	69	16	15
Słowenia	59	11	29	1	71	24	5
Słowacja	62	5	31	2	77	15	8
Finlandia	48	18	33	1	57	37	6
Szwecja	59	17	23	1	53	33	14
Wielka Brytania	32	30	31	7	39	46	15
UE 27	53	15	27	5	56	31	13

Źródło: Eurobarometr 70, pytania QA9a oraz QA10a, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_annex.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_annex.pdf).

**Tabela 2. Wrażenie wywoływane przez UE na mieszkańcach państw członkowskich**

Państwo/ /grupa państw	Generalnie UE wywołuje u Ciebie wrażenie... (w %)					
	bardzo pozytywne	raczej pozytywne	neutralne	raczej negatywne	bardzo negatywne	nie wiem
Belgia	7	44	36	12	1	0
Bułgaria	17	41	28	6	1	7
Czechy	6	38	37	15	4	0
Dania	8	34	41	13	3	1
Niemcy	6	42	37	11	3	1
Estonia	4	42	46	5	2	1
Grecja	6	35	45	11	3	0
Hiszpania	6	45	36	7	2	4
Francja	6	40	32	16	5	1
Irlandia	15	44	25	8	2	6
Włochy	8	38	35	13	3	3
Cypr	11	39	36	11	3	0
Łotwa	2	27	54	14	2	1
Litwa	9	39	42	6	1	3
Luksemburg	8	38	35	13	4	2
Węgry	2	32	43	19	3	1
Malta	12	37	31	10	6	4
Holandia	5	47	34	13	1	0
Austria	4	25	39	26	5	1
Polska	8	46	36	7	2	1
Portugalia	5	43	31	15	1	5
Rumunia	11	52	29	6	0	2
Słowenia	10	48	33	7	1	1
Słowacja	8	46	36	7	1	1
Finlandia	2	26	52	17	2	1
Szwecja	6	38	36	16	3	1
Wielka Brytania	4	22	37	20	12	5
UE 27	6	39	36	13	4	2

Źródło: Eurobarometr 70, pytanie QA13, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_annex.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_annex.pdf).

Z danych zawartych w tabeli 2. wynika, że generalnie UE robi na mieszkańcach państw członkowskich wrażenie najczęściej pozytywne i neutralne. Największy odsetek osób potwierdzających bardzo pozytywny i raczej pozytywny wizerunek UE zanotowano w Rumunii (63%), a następnie w Irlandii (59%) i Słowenii (58%). Natomiast kraje, w których wizerunek UE jest bardzo i raczej negatywny dla największej grupy respondentów – to Wielka Brytania (32%) i Austria (31%).

Przytoczone dane, obrazujące postrzeganie korzyści związanych z członkostwem w UE oraz samej Unii przez obywateli państw członkowskich, są bez wątpienia istotne i wpływają na sądy dotyczące kwestii o charakterze bardziej szczegółowym związanych z funkcjonowaniem UE. Dla zagadnienia „deficytu demokracji” w UE kluczowe znaczenie ma postrzeganie jej instytucji i deklarowany poziom zaufania do nich oraz poczucie wpływu na działanie Unii. Na przykład J.A. Caporaso pisze: *„w pierwszych kilku dekadach rozwoju UE niewielu ludzi martwiło się niedemokratyczną naturą jej instytucji. Uwaga koncentrowała się raczej na jej przetrwaniu i funkcjonowaniu”*.<sup>5</sup> Wszechstronny rozwój procesu integracji spowodował, że obecnie to właśnie specyficzne, odbiegające od tego, z czym mamy do czynienia na poziomie krajowym, relacje między instytucjami UE są najistotniejszym problemem prowokującym opinie o „deficycie demokracji”.

Dane zawarte w tabeli 3. (badanie zostało przeprowadzone wiosną 2008 r.) wskazują, że zarówno Unia Europejska, jak i instytucje unijne cieszą się zaufaniem mieszkańców państw członkowskich. Chociaż, jak pisał były komisarz do spraw stosunków zewnętrznych UE Ch. Patten *„Bruksela jest widziana jako odległa i poza zasięgiem”*,<sup>6</sup> to tylko w trzech krajach – w Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii – więcej osób deklarowało nieufność do UE niż zaufanie, przy czym w przypadku Niemiec przewaga ta wynosiła tylko jeden punkt procentowy (44% odpowiedzi „nie ufam”, 43% odpowiedzi „ufam”). Eurosceptycyzm czy też niechęć do UE Brytyjczyków widoczne są także w tym badaniu – przewaga osób niemających zaufania do Unii nad ufającymi jej jest największa wśród wszystkich państw członkowskich i wynosi 27 punktów procentowych. Najwyższy odsetek osób ufających UE zanotowano w Estonii (69%; także w tym kraju najmniej osób deklarowało nieufność), a niewiele niższy – w Belgii, Hiszpanii, Rumunii, Słowenii i Słowacji.

<sup>5</sup> J.A. Caporaso, op.cit., s. 49.

<sup>6</sup> Ch. Patten, *Foreword w: Accountability and Legitimacy in the European Union*, eds. A. Arnulf, D. Wincott, Oxford 2002, s.v.



**Tabela 3. Poziom zaufania mieszkańców państw członkowskich do UE i jej instytucji (w %)**

Państwo/ /grupa państw	Unia Europejska			Parlament Europejski			Komisja Europejska			Rada Unii Europejskiej		
	ufam	nie ufam	nie wiem	ufam	nie ufam	nie wiem	ufam	nie ufam	nie wiem	ufam	nie ufam	nie wiem
Belgia	68	29	3	71	25	4	69	25	6	59	28	13
Bułgaria	63	19	18	59	19	22	51	19	30	47	18	35
Czechy	59	30	11	57	25	18	51	27	22	51	26	23
Dania	60	34	6	63	29	8	55	31	14	43	25	32
Niemcy	43	44	13	50	32	18	41	34	25	39	31	30
Estonia	69	17	14	58	17	25	56	16	28	54	16	30
Grecja	59	41	0	61	39	0	57	43	0	59	41	0
Hiszpania	66	20	14	62	14	24	58	14	28	57	14	29
Francja	50	40	10	51	31	18	44	33	23	40	30	30
Irlandia	62	19	19	62	13	25	54	14	32	50	13	37
Włochy	40	36	24	51	22	27	48	22	30	43	24	33
Cypr	71	23	6	65	18	17	63	18	19	63	17	20
Łotwa	46	37	17	39	29	32	37	29	34	35	28	37
Litwa	62	21	17	55	14	31	51	14	35	48	13	39
Luksemburg	55	36	9	59	24	17	54	23	23	49	21	30
Węgry	52	33	15	59	27	14	54	25	21	49	26	25
Malta	65	21	14	61	13	26	58	12	30	55	12	33
Holandia	59	31	10	62	27	11	62	22	16	54	24	22
Austria	38	48	14	43	39	18	37	42	21	33	39	28
Polska	59	22	19	53	17	30	54	15	31	48	16	36
Portugalia	58	29	13	66	18	16	62	19	19	58	18	24
Rumunia	66	20	14	61	10	29	50	9	41	47	9	44
Słowenia	66	26	8	60	24	16	58	24	18	57	24	19
Słowacja	67	23	10	69	19	12	61	20	19	58	21	21
Finlandia	52	43	5	54	33	13	53	33	14	41	28	31
Szwecja	47	45	8	57	28	15	50	27	23	35	21	44
Wielka Brytania	29	56	15	27	48	25	24	45	31	20	40	40
UE 27	50	36	14	52	27	21	47	27	26	43	26	31

Źródło: Eurobarometr 69, pytania QA12.11, QA18.1, QA18.2, QA18.3, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).



Jeśli natomiast chodzi o poziom zaufania do instytucji UE, to wydaje się, że można stwierdzić, iż w momencie badania był on relatywnie wysoki. „Tradycyjnie” poza Wielką Brytanią, gdzie większość respondentów deklarowało nieufność zarówno wobec Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, jak i Rady UE, z przewagą osób nieufnych nad ufającymi któreś z wymienionych instytucji mamy do czynienia tylko w Austrii i tylko w odniesieniu do Rady UE. W pozostałych państwach członkowskich większość respondentów deklarowała zaufanie do wszystkich trzech instytucji.

A jakie są deklarowane przyczyny braku zaufania do unijnych instytucji? Można powiedzieć, że te najważniejsze (tzn. najczęściej wskazywane) w przypadku zarówno Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, jak i Rady UE są dokładnie takie same. W badaniu, którego wyniki tutaj wykorzystano, respondenci mogli wskazać maksymalnie dwie przyczyny. W skali całej UE najczęściej podawanym powodem nieufności do wymienionych instytucji było zbytne ich oddalenie od zwykłych obywateli (41% wskazań w odniesieniu do PE, 34% do KE i 32% do Rady UE) oraz to, że odpowiadający nie ma o nich wystarczających informacji (25% wskazań dotyczących PE, 26% – KE oraz także 26% – Rady UE).<sup>7</sup>

W kontekście problemu „deficytu demokracji” w UE i wszystkich poglądów krytycznych, formułowanych w odniesieniu do funkcjonowania jej instytucji, wydaje się, że bardzo ciekawe byłoby dowiedzieć się, jakim zaufaniem mieszkańców państw UE cieszą się instytucje krajowe. Wyniki takich badań, przeprowadzonych w tym samym czasie co badania dotyczące zaufania do UE i jej instytucji, zawarte są w tabeli 4.

Przytoczone wyniki są jednoznaczne. Poziom zaufania do krajowych parlamentów, rządów i partii politycznych w państwach UE jest niski, bardzo niski, a w wielu przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do partii politycznych, wręcz dramatycznie niski. Tylko w jednym państwie UE – Danii – większość respondentów zadeklarowała zaufanie zarówno do parlamentów krajowych, rządów, jak i do partii politycznych. Dania jest też jedynym państwem UE, w którym większość (raczej niewielka – 50% w stosunku do 47%) mieszkańców deklarowała zaufanie do partii politycznych. Tylko w Hiszpanii, na Cyprze, Malcie, w Luksemburgu, Holandii i Finlandii większość mieszkańców ufała jednocześnie parlamentom i rządowi krajowym.

---

<sup>7</sup> Eurobarometr 69, pytania QA20a, QA22a, QA24a, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).

**Tabela 4. Poziom zaufania do instytucji krajowych w państwach UE (w %)**

Państwo/ /grupa państw	Parlament			Rząd			Partie polityczne		
	ufam	nie ufam	nie wiem	ufam	nie ufam	nie wiem	ufam	nie ufam	nie wiem
Belgia	48	49	3	40	58	2	28	70	2
Bułgaria	12	79	9	17	73	10	9	83	8
Czechy	16	81	3	21	77	2	11	86	3
Dania	76	22	2	55	43	2	50	47	3
Niemcy	41	53	6	36	59	5	18	77	5
Estonia	36	58	6	56	39	5	15	78	7
Grecja	49	51	0	34	66	0	17	83	0
Hiszpania	54	35	11	55	36	9	40	52	8
Francja	35	56	9	28	66	6	10	86	4
Irlandia	42	46	12	37	53	10	27	62	11
Włochy	16	73	11	15	75	10	13	79	8
Cypr	69	27	4	69	26	5	33	63	4
Łotwa	12	83	5	15	80	5	5	90	5
Litwa	12	84	4	17	77	6	7	87	6
Luksemburg	55	34	11	55	37	8	29	58	13
Węgry	15	79	6	13	80	7	9	83	8
Malta	54	30	16	56	34	10	35	48	17
Holandia	56	40	4	51	46	3	40	56	4
Austria	46	43	11	42	48	10	30	60	10
Polska	16	75	9	26	65	9	7	86	7
Portugalia	39	53	8	32	62	6	19	77	4
Rumunia	22	70	8	25	68	7	18	75	7
Słowenia	31	65	4	31	66	3	13	83	4
Słowacja	34	60	6	37	58	5	11	85	4
Finlandia	66	32	2	61	37	2	31	66	3
Szwecja	60	35	5	45	50	5	28	67	5
Wielka Brytania	27	74	8	24	72	4	13	81	6
UE 27	34	58	8	32	62	6	18	76	6

Źródło: Eurobarometr 69, pytania QA12.10, QA12.9, QA12.8, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).

W zestawieniu z danymi obrazującymi poziom zaufania do UE i instytucji wspólnotowych instytucje krajowe oceniane są wyraźnie gorzej. Chociaż więc instytucje krajowe postrzegane są jako posiadające silniejszą legitymizację niż wspólnotowe,<sup>8</sup> owa silniejsza legitymizacja nie idzie w parze z zaufaniem do nich mieszkańców państw członkowskich. Opinie krytyczne zarówno w stosunku do całego systemu instytucjonalnego UE, jak i do poszczególnych instytucji (E. Luttwak członków Komisji Europejskiej nazwał „*mandarynami*”, a o Parlamencie Europejskim pisał jako o „*skandalicznie przepłaconym i żałośnie bezsilnym*”<sup>9</sup>; zdaniem K. Featherstone’a Komisja Europejska „*cieszy się wątplą legitymizacją*”<sup>10</sup>) i różnych aspektów jego funkcjonowania oczywiście bardzo często są uzasadnione i powinny być przedmiotem dyskusji i namysłu, które zaowocują propozycjami zmian w tym zakresie. Zresztą należy zauważyć, że takie zmiany – czasami stosunkowo daleko idące – były i są wprowadzane. Każdy nowy traktat, zmieniający podstawy prawne funkcjonowania UE, zawierał i zawierać zapewne będzie zmiany w tej sferze. System instytucjonalny UE i cały proces integracji to właśnie proces – ciągle formułowanie propozycji reform i próby ich wprowadzania. Nie ulega też najmniejszej wątpliwości, że zarówno podstawy prawne, jak i praktyka działania unijnych instytucji nigdy nie będą powszechnie uznane za idealne. Jednak, chociażby ze względu na zamieszczone tu wyniki badań, poglądy krytyczne dotyczące systemu instytucjonalnego UE powinny być formułowane w sposób wyważony. Dlatego, że także – a może przede wszystkim – instytucje w państwach członkowskich nie funkcjonują pod każdym względem idealnie. Można by więc postawić w tym miejscu pytanie: jeśli zgodzimy się z poglądem, że instytucje w poszczególnych państwach UE nie działają idealnie, dlaczego instytucje wspólnotowe miałyby tak funkcjonować? Oczywiście takie pytanie (czy raczej konstatacja) nie zwalnia z powinności formułowania propozycji usprawnień w interesującej nas sferze i prób wprowadzenia ich w życie.

Jednym z najczęściej podnoszonych problemów dotyczących funkcjonowania UE – także w kontekście zjawiska „deficytu demokracji” – jest to, że Unia i jej instytucje są bardzo skomplikowane, funkcjonują w sposób niejasny, nieprzejrzysty i przez to niezrozumiały dla „przecięt-

<sup>8</sup> S. Geroge, I. Bache, *Politics in the European Union*, Oxford 2001, s. 270.

<sup>9</sup> E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000, s. 235.

<sup>10</sup> K. Featherstone, *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” no. 2, July 1994, vol. 32, s. 163.

nego” człowieka. Kwestię tę i powiązany z nią problem niewystarczającego wyjaśniania swoich działań przez instytucje wspólnotowe porusza np. T.D. Zweifel, pisząc m.in. w tym kontekście, że UE jest „tajemnicza”.<sup>11</sup> To z kolei może przyczyniać się do nieufności wobec Unii i jej instytucji, poczucia braku wpływu na jej działanie czy też do niższego niż w wyborach krajowych uczestnictwa w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego. O tej właśnie instytucji R. Dehousse pisze: „dla wielu Europejczyków PE ciągle jawi się jako odległe zgromadzenie, którego funkcjonowanie pozostaje w znacznym stopniu nieznane i którego członkowie nie zawsze reprezentują nastroje ludności”.<sup>12</sup> Z kolei w odniesieniu do głównej instytucji stanowiącej prawo na poziomie wspólnotowym – Rady UE – na takie cechy jej funkcjonowania jak mała przejrzystość przy podejmowaniu decyzji, trudny dostęp do informacji dla obywateli, słaba (tylko pośrednia) kontrola jej działalności, decydujący w bardzo wielu przypadkach wpływ na treść aktów prawnych COREPER-u czy problem wpływu na decyzje Rady różnych grup interesu wskazuje np. R. Gargarella.<sup>13</sup>

W tabeli 5. zawarto więc odpowiedzi mieszkańców państw Unii Europejskiej na pytania dotyczące rozumienia zasad funkcjonowania UE oraz oceny przejrzystości działania jej instytucji (czas badania – wiosna 2008 r.).

Na 27 państw UE w przypadku 14 mieliśmy do czynienia z przewagą osób deklarujących, że rozumieją jak UE funkcjonuje, nad osobami wyrażającymi opinię przeciwną. Najwyższy odsetek takich deklaracji występował na Cyprze (65%), w Słowenii (62%), Luksemburgu (61%) i Holandii (61%). Najmniejsze zrozumienie dla funkcjonowania UE deklarowali Włosi. Z jednej strony tylko 26% mieszkańców tego kraju twierdziło, że rozumie jak UE działa, z drugiej zaś 60% przyznawało, że tego nie rozumie. Średnio w całej UE niewielką większość stanowiły osoby utrzymujące, że nie rozumieją jak funkcjonuje UE (47% do 44%).

<sup>11</sup> T.D. Zweifel, *Democratic deficit in comparison: best (and worst) practices in European, US and Swiss merger regulation*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/2003, vol. 41, s. 541–542.

<sup>12</sup> R. Dehousse, *Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity* w: *European Constitutionalism Beyond the State*, eds. J.H.H. Weiler, M. Wind, Cambridge 2003, s. 149.

<sup>13</sup> R. Gargarella, *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: some lessons from the Anglo-American history* w: *Democracy in the European Union*, eds. E.O. Eriksen, J.E. Fossum London–New York 2000, s. 195.

**Tabela 5. Rozumienie zasad funkcjonowania UE  
i ocena przejrzystości działania jej instytucji**

Państwo/ grupa państw	Rozumiem, jak funkcjonuje UE (w %)			Instytucje UE są... (w %)				
	tak	nie	nie wiem	bardzo przejrzyste	przejrzyste	niezbyt przejrzyste	wcale nie- przejrzyste	nie wiem
Belgia	58	41	1	1	26	45	18	10
Bułgaria	34	42	24	2	28	27	6	37
Czechy	38	54	8	1	25	41	17	16
Dania	57	41	2	1	11	56	25	7
Niemcy	51	40	9	2	17	49	25	7
Estonia	56	38	6	1	24	42	6	27
Grecja	56	44	0	5	32	39	21	3
Hiszpania	43	45	12	6	35	23	7	29
Francja	43	53	4	4	19	44	17	16
Irlandia	43	47	10	6	29	23	12	30
Włochy	26	60	14	6	25	33	17	19
Cypr	65	32	3	6	42	20	4	28
Łotwa	50	45	5	1	13	48	17	21
Litwa	47	43	10	3	30	30	5	32
Luksemburg	61	33	6	3	21	44	21	11
Węgry	40	56	4	2	18	41	23	16
Malta	47	37	16	3	33	24	7	33
Holandia	61	35	4	1	17	54	17	11
Austria	45	45	10	4	18	40	28	10
Polska	58	31	11	3	29	32	8	28
Portugalia	44	50	6	3	28	35	11	23
Rumunia	39	40	21	5	30	22	7	36
Słowenia	62	33	5	3	47	20	5	25
Słowacja	36	57	7	3	35	37	9	16
Finlandia	48	50	2	1	30	51	11	7
Szwecja	58	37	5	2	19	49	9	21
Wielka Brytania	39	55	6	4	17	34	15	30
UE 27	44	47	9	2	23	38	16	20

Źródło: Eurobarometr 69, pytania QA15a.9, QA32, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).

**Tabela 6. Poczucie liczenia się z głosem państw członkowskich w UE**

Państwo/ /grupa państw	Głos mojego kraju liczy się w UE (w %)			UE narzuca swoje poglądy mojemu państwu (w %)		
	zgadzam się	nie zga- dzam się	nie wiem	zgadzam się	nie zga- dzam się	nie wiem
Belgia	80	18	2	67	28	5
Bułgaria	38	34	28	62	14	24
Czechy	41	51	8	66	25	9
Dania	83	15	2	67	22	11
Niemcy	78	15	7	48	37	15
Estonia	65	30	5	62	28	10
Grecja	52	48	0	79	20	1
Hiszpania	64	22	14	52	26	22
Francja	80	16	4	69	19	12
Irlandia	65	20	15	59	19	22
Włochy	34	50	16	52	30	18
Cypr	64	27	9	84	12	4
Łotwa	41	48	11	79	14	7
Litwa	52	36	12	64	21	15
Luksemburg	83	12	5	58	30	12
Węgry	49	42	9	62	27	11
Malta	66	20	14	64	21	15
Holandia	81	16	3	56	35	9
Austria	43	46	11	62	26	12
Polska	68	22	10	60	25	15
Portugalia	53	36	11	61	24	15
Rumunia	42	37	21	69	14	17
Słowenia	73	23	4	57	34	9
Słowacja	41	47	12	54	32	14
Finlandia	69	29	2	70	23	7
Szwecja	86	12	2	67	25	8
Wielka Brytania	52	38	10	68	22	10
UE 27	61	29	10	60	26	14

Źródło: Eurobarometr 69, pytania QA15a.10, QA15a.12, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).

Jeśli chodzi o odczucia dotyczące przejrzystości działania unijnych instytucji, to tylko w czterech państwach UE przeważają osoby uważające, że są one bardzo przejrzyste lub przejrzyste, nad tymi, które twierdzą, że jest przeciwnie. Te kraje to: Hiszpania (41% do 30%), Cypr (48% do 24%), Malta (36% do 31%) oraz Słowenia (50% do 25%). Aż w 22 państwach UE przeważają osoby uważające, że działania unijnych instytucji są nieprzejrzyste (w Irlandii odnotowano równowagę), w tym np. w Danii to opinia aż 81% badanych, w Niemczech 74%, a w Holandii 71%. Średnio w całej UE tylko według 25% mieszkańców działania unijnych instytucji były przejrzyste, a dla 54% nieprzejrzyste.

Ze względu na zaprezentowane wyniki badań dotyczących zaufania do unijnych instytucji, które było relatywnie – zwłaszcza w porównaniu z zaufaniem do instytucji krajowych – wysokie, nasuwa się w tym miejscu spostrzeżenie, że mieszkańcy państw UE deklarują zaufanie do jej instytucji, chociaż jednocześnie uważają, że działają one niezbyt przejrzysto, oraz sami przyznają, że niezbyt dobrze rozumieją, jak funkcjonuje UE. Można więc chyba powiedzieć, że obdarzają je zaufaniem niejako w ciemno. Wydaje się, biorąc pod uwagę te wyniki badań, że bardzo wskazane byłoby podjęcie działań zmierzających do podniesienia poziomu wiedzy na temat funkcjonowania UE i jej instytucji. Oczywiście nie tylko po to, aby zredukować jeden z przejawów zjawiska „deficytu demokracji”. Fakt, że zaufanie do unijnych instytucji jest wyraźnie wyższe od zaufania do instytucji krajowych, nie powinien zbytnio uspokajać. Po pierwsze, taki stan rzeczy nie jest dany raz na zawsze. Po drugie, brak rzetelnej wiedzy na temat funkcjonowania UE i jej organów może, szczególnie w okresach spadku koniunktury gospodarczej czy wręcz kryzysu, sprawić, że UE i jej instytucje będą obciążane odpowiedzialnością za nie swoje „winy” lub staną się adresatami oczekiwań, których ze względu na określone, ograniczone kompetencje nie będą mogły spełnić. Taki stan rzeczy grozi zachwianiem zaufania i poparcia nie tylko dla tych instytucji, ale w ogóle dla całego procesu integracji.

Bardzo ciekawe są odpowiedzi na dwa kolejne pytania, również pomocne w przybliżeniu zjawiska „deficytu demokracji” w UE. Chodzi mianowicie o odczucia mieszkańców państw członkowskich dotyczące te-

<sup>7</sup> United Nations, *Rural Households' Livelihood and Well-Being. Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income. The Wye Group Handbook*, New York and Geneva 2007, s. 378–390.

<sup>8</sup> W miarę możliwości należy pomijać leśnictwo i rybołówstwo; ze względu na brak danych o dochodach w niektórych krajach członkowskich przyjmuje się kryterium deklarowanego głównego zawodu wykonywanego przez osobę referencyjną (mającą największe udziały w dochodach gospodarstwa domowego).



go, czy głos ich państwa liczy się w UE oraz czy narzuca ona swoje poglądy ich krajom. Dane zawarto w tabeli 6. (badanie przeprowadzono wiosną 2008 r.).

Wyniki te są ciekawe m.in. dlatego, że z jednej strony zdecydowana większość mieszkańców państw członkowskich uważa, że głos ich kraju liczy się w UE. W skali całej Unii pogląd taki wyrażało 61% badanych, podczas gdy przeciwnego zdania było 29%. Tylko w pięciu państwach odnotowano przewagę osób uważających, że głos ich kraju w UE się nie liczy, nad tymi, którzy prezentowali przeciwną opinię. Były to: Czechy, Włochy, Łotwa, Austria i Słowacja. Warto zwrócić uwagę, że trudno się tutaj doszukiwać prawidłowości polegających na tym, że np. przede wszystkim mieszkańcy „nowych” państw członkowskich mają poczucie, że głos ich kraju w UE się nie liczy, czy też że pogląd taki jest udziałem przede wszystkim mieszkańców państw małych. Wręcz przeciwnie, trzeba odnotować, że w takich krajach – zaliczanych raczej do małych i średnich – jak Szwecja (86%), Luksemburg (83%), Dania (83%), Holandia (81%) czy Belgia (80%) odsetek osób uważających, że głos ich państwa ma znaczenie w UE, jest bardzo wysoki. Z drugiej strony bardzo zdecydowanie dominuje wśród mieszkańców krajów członkowskich pogląd, że UE narzuca ich państwom swoje poglądy. Opinia taka przeważa we wszystkich 27 państwach UE. W skali całej UE pogląd taki wyrażało 60% badanych, a przeciwnego zdania było tylko 26%.

Przytoczone dane wskazują więc, że mieszkańcy UE raczej uważają, iż głos ich państwa ma znaczenie w UE. Kolejnym problemem, spośród składających się na zagadnienie „deficytu demokracji”, jest wskazywany „dystans między instytucjami UE a obywatelami”<sup>14</sup> UE. E.O. Eriksen i J. Fossum piszą: „w UE dominuje raczej głos ekspertów niż ludzi”,<sup>15</sup> D. Smith i S. Wright zauważają zaś, że Wspólnoty i UE były budowane przez „polityków, ludzi biznesu, dyplomatów, prawników, ekonomistów i urzędników”.<sup>16</sup> Analizując dane statystyczne z połowy lat 90. XX w., R. Rohrschneider wyciągnął wniosek, że większość mieszkańców Europy Zachodniej nie uważa, iż UE ich reprezentuje.<sup>17</sup> Przynajmniej w pewnym stopniu pomocna w zweryfikowaniu tego, czy wspomniany dystans rzeczywiście jest odczuwalny dla mieszkańców państw UE, może być ich

---

<sup>14</sup> S. Geroge, I. Bache, op.cit., s. 15.

<sup>15</sup> E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Post-national integration w: Democracy in the European Union*, eds. E.O. Eriksen, J.E. Fossum London – New York 2000, s. 14.

<sup>16</sup> D. Smith, S. Wright, *The turn towards democracy w: Whose Europe? The turn towards democracy*, eds. D. Smith, S. Wright Oxford – Malden 1999, s. 1.

<sup>17</sup> R. Rohrschneider, *The Democracy deficit and mass support for an EU-wide government*, „American Journal of Political Science” no. 2/April 2002, vol. 46, s. 472–473.

**Tabela 7. Poczucie liczenia się z głosem mieszkańców  
w państwach członkowskich oraz w UE (w %)**

Państwo/ /grupa państw	Mój głos liczy się w moim kraju			Mój głos liczy się w UE		
	zgadzam się	nie zga- dzam się	nie wiem	zgadzam się	nie zga- dzam się	nie wiem
Belgia	62	37	1	49	48	3
Bułgaria	18	66	16	14	59	27
Czechy	22	74	4	16	78	6
Dania	93	6	1	50	45	5
Niemcy	59	36	5	34	55	11
Estonia	43	53	4	23	63	14
Grecja	28	72	0	34	66	0
Hiszpania	55	34	11	45	40	15
Francja	72	25	3	41	51	8
Irlandia	47	41	12	31	50	19
Włochy	17	71	12	16	68	16
Cypr	59	35	6	48	41	11
Łotwa	17	78	5	12	79	9
Litwa	18	71	11	27	56	17
Luksemburg	69	25	6	44	48	8
Węgry	32	64	4	28	62	10
Malta	48	29	23	45	30	25
Holandia	79	20	1	44	51	5
Austria	51	41	8	22	65	13
Polska	51	38	11	38	45	17
Portugalia	37	55	8	28	63	9
Rumunia	20	60	20	18	57	25
Słowenia	61	36	3	41	53	6
Słowacja	31	62	7	17	73	10
Finlandia	70	29	1	24	73	3
Szwecja	87	11	2	38	56	6
Wielka Brytania	39	56	5	22	70	8
UE 27	48	45	7	31	57	12

Źródło: Eurobarometr 69, pytania QA15a.5, QA15a.4, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).

odpowieź na pytanie, na ile w UE liczy się ich osobisty głos. Dokładne dane prezentujące odpowiedzi na to pytanie przedstawione zostały w tabeli 7. Dla porównania zawarto w niej również wyniki odpowiedzi na pytanie o poczucie liczenia się głosu badanych w ich własnych państwach. Wyniki pochodzą z badania przeprowadzonego wiosną 2008 r.

Dane zawarte w tabeli 7. wskazują, że mieszkańcy państw członkowskich są zdania, iż ich głos w UE raczej się nie liczy. W skali całej Unii pogląd taki wyraża 57% badanych, 31% twierdzi, że ich głos w UE ma znaczenie. Tylko mieszkańcy czterech państw członkowskich – Danii (stosunkiem 50% do 45%), Hiszpanii (45% do 40%), Cypru (48% do 41%) i Malty (45% do 30%), w przeważającej mierze wyrażali opinię, że ich głos liczy się w UE. Konfrontując te dane z odpowiedziami na pytanie o poczucie, na ile liczy się głos mieszkańców UE w ich własnych państwach, należy odnotować, że przekonanie o znaczeniu swojego głosu we własnym państwie jest wyraźnie większe. W całej UE 48% badanych wyraziło pogląd, że ich głos w kraju się liczy, a przeciwnego zdania było 45%. Z przewagą takich opinii mieliśmy do czynienia w 15 państwach UE. Warto jednak zauważyć, że oceny były tutaj bardzo zróżnicowane. W niektórych państwach wśród mieszkańców bardzo zdecydowanie przeważa poczucie liczenia się z ich głosem (np. w Danii – 93% do 6%, w Szwecji 87% do 11%), w innych poglądy te są diametralnie odmienne (np. na Łotwie odsetek osób uważających, że ich głos nie ma znaczenia w kraju wyniósł 78%, w Czechach – 74%, w Grecji – 72%, we Włoszech i na Litwie – 71%).

Podsumowując przedstawione wyniki badań opinii publicznej, po pierwsze jeszcze raz należy podkreślić, że zagadnienia, o które pytani byli mieszkańcy państw UE, i odpowiedzi zaprezentowane w niniejszym opracowaniu nie dotyczą wszystkich kwestii składających się na problem „deficytu demokracji” w UE. Wiele z tych zagadnień, przede wszystkim dotyczących kompetencji poszczególnych instytucji UE i ich wzajemnych relacji, ma zresztą charakter obiektywny, tzn. są one wyraźnie odmienne od rozwiązań przyjętych w państwach członkowskich, i stąd m.in. wynika wskazywany problem. Poza tym jednym z czynników komplikujących zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej jest to, że – jak zauważa Ch. Lord – UE jest traktowana jak całość. Mówi się więc, że Unia cierpi na „deficyt demokracji”, a nie, że to raczej poszczególne instytucje czy działania podejmowane w ramach UE nim się charakteryzują.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ch. Lord, *Assessing democracy in a contested polity*, „Journal of Common Market Studies” no. 4, November 2001, vol. 39, s. 644.

Po drugie, przeważające generalnie pozytywne opinie na temat przynależności poszczególnych państw do UE i korzyści wynikających z niej dla tych państw mogą być podstawą do sformułowania ostrożnego wniosku, że nawet jeśli mamy do czynienia z „deficytem demokracji” w Unii, nie jest on głównym problemem i wyzwaniem i/lub świadomość jego istnienia wśród mieszkańców państw członkowskich jest relatywnie niska. Oczywiście nie zmienia to faktu, że nie da się w dłuższej perspektywie kontynuować procesu integracji wbrew „zwykłym ludziom”, nie wyjaśniając, nie tłumacząc i nie przekonując do podejmowanych decyzji. Na problem braku wystarczającej komunikacji podczas procesu legislacyjnego na poziomie unijnym i ogólnoeuropejskiej debaty wskazuje np. L.Ch. Blichner.<sup>19</sup> Konieczne jest wypracowanie jak najszerzego poczucia, że integracja przynosi konkretne, wymierne korzyści, które przeważają nad kosztami, oraz że proces ten jest zgodny (a przynajmniej nie jest sprzeczny) z interesami jak najszerzych grup społecznych w państwach UE. Jednak podkreślanie tylko efektywności i wąsko rozumianych korzyści wynikających z integracji jest niewystarczające, gdyż wraz z jej rozwojem oraz wzrostem znaczenia wspólnotowych instytucji „ludzie zaczęli pytać nie tylko o efektywność tych instytucji, ale także o kwestię ich reprezentatywności i odpowiedzialności”.<sup>20</sup> Integracja nie może być postrzegana jako swoista „zmowa elit”, które cały ten proces wszczęły i kontynuują po to tylko, aby zapewnić sobie jakieś profity, a wola społeczeństw państw UE nie ma zbyt wielkiego znaczenia. Szczególnie dużą wagę należy przywiązywać do ciągłego wyjaśniania, tłumaczenia i przekonywania społeczeństw w państwach członkowskich do szczególnie trudnych i złożonych decyzji, takich jak przyjmowanie nowych traktatów czy poszerzanie składu UE o nowe kraje, co może wywoływać największe obawy i zaniepokojenie. Wyłącznie, lub nawet w przeważającej mierze, technokratyczny model funkcjonowania i dalszego rozwoju procesu integracji, stosowany w jego początkach (np. w ramach pierwotnego, „technokratycznego” i „elitarnego” modelu funkcjonowania Wspólnot, zakładanego przez J. Monneta, organ parlamentarny – Zgromadzenie – „był przewidziany jako mający działać na peryferiach wielkiego europejskiego projektu”<sup>21</sup>), jest obec-

<sup>19</sup> L.Ch. Blichner: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy w: Democracy in the European Union*, eds. E.O. Erikson, J.E. Fossum, London – New York 2000, s. 147–148.

<sup>20</sup> J.A. Caporaso, *op.cit.*, s. 53.

<sup>21</sup> D. Judge, D. Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke – New York 2003, s. 27–28.

nie nie tylko niemożliwy, ale byłby także nieskuteczny. Nawet bowiem jeśli możliwe będzie podejmowanie pewnych decyzji tylko przez odpowiednie instytucje UE, bez starań o ich akceptację przez społeczeństwa, prędzej czy później społeczeństwa wyrażą niezadowolenie lub sprzeciw wobec tych decyzji (w wyborach na szczeblu krajowym lub w takich referendach jak we Francji czy w Holandii w 2005 r.), co może zahamować postęp integracji. Równie istotne jest to, że trudno oczekiwać od społeczeństw państw UE minimalnego chociażby zaangażowania w proces integracji, zainteresowania nim, uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego itp., jeśli funkcjonowanie Unii byłoby postrzegane jako niedemokratyczne, nieprzejrzyste czy niezrozumiałe.

Po trzecie, w świetle wyników badań dotyczących zaufania do instytucji wspólnotowych i krajowych, często formułowane pod adresem tych pierwszych opinie krytyczne powinny być chyba trochę bardziej stonowane i wyważone. To instytucje krajowe cieszą się bowiem znacznie niższym zaufaniem niż unijne. Oczywiście sprawą dyskusyjną jest to, na ile przedstawione wyniki dotyczące zaufania do instytucji krajowych i wspólnotowych są uzasadnione i sprawiedliwe. Nie zmienia to jednak faktu, że takie są odczucia ludzi. Ze względu na to krytyka instytucji unijnych też jest często nieuzasadniona i niesprawiedliwa – nierzadko służą one jako chłpiec do bicia, którego można obciążyć w sposób nieuzasadniony winami za problemy, na które nie zawsze ma jakikolwiek wpływ.

Po czwarte, przedstawione wyniki badań wskazują, że obszarem, w którym ciągle szczególnie dużo pozostaje do poprawienia, jest systematyczne wyjaśnianie i przybliżanie ludziom sposobu funkcjonowania UE i jej instytucji. Brak wiedzy na ten temat jest bez wątpienia jedną z głównych przyczyn krytycznych opinii formułowanych zarówno na temat poszczególnych działań podejmowanych przez wspólnotowe instytucje, jak procesu integracji i całej UE. Należy zgodzić się ze słowami P. Dyrberga, który pisze, że dobre funkcjonowanie demokracji zależy od dobrze poinformowanego społeczeństwa i od debaty opartej na informacjach, a mechanizmy przejrzystości, takie jak dostęp społeczeństwa do informacji, mogą zwiększać wpływ społeczeństwa obywatelskiego na decyzje podejmowane przez władze.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> P. Dyrberg, *Accountability and legitimacy: What is the contribution of transparency?* w: *Accountability and legitimacy in the European Union*, eds. A. Arnulf, D. Wincott, Oxford 2002, s. 81–82.

## **Abstract**

### **“Democracy deficit” in the European Union? Institutions of the European Union and feeling of an influence had on the EU’s working in the light of the public opinion polls**

The problem of the so-called democracy deficit in the European Union (EU) is one of the most interesting and complex problems as well as one of the most important challenges the EU faces at the beginning of the 21<sup>st</sup> Century. In the two previous articles on this subject (“*Studia Europejskie*”, No. 1/2007 and 2/2007) the Author addressed the question of certain theoretical aspects of democracy deficit in the EU and the EU’s institutional system operation in which democracy deficit reveals.

The article deals with the question of the public opinion in the EU member states about democracy deficit. The Author presents (on the basis of the Eurobarometer’s data) and analyses research findings about such questions as general opinion on the membership in the EU in a given country or views on the problem of costs and benefits deriving from membership in the EU. In the second part the Author presents results of research on such questions as a degree to which people in member states trust the EU institutions and – for the sake of comparison – their domestic ones or whether people think that the EU imposes its views upon their country, whether they understand how the EU operates or how transparent it is.